

## Schengen / Dublin

Sicherheit dank internationaler Zusammenarbeit



## Impressum

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Herausgeber             | Bundesamt für Justiz<br>Information und Kommunikation<br>Bundesrain 20<br>CH-3003 Bern<br>Tel. +41 (0) 31 322 77 88<br>Fax +41 (0) 31 322 77 87<br>info@bj.admin.ch<br>www.bj.admin.ch<br><br>Integrationsbüro EDA/EVD<br>Information<br>Bundeshaus Ost<br>CH-3003 Bern<br>Tel. +41 (0) 31 322 22 22<br>Fax +41 (0) 31 312 53 17<br>europa@ib.admin.ch<br>www.europa.admin.ch |
| Konzept und Realisation | Bundesamt für Justiz<br>Integrationsbüro EDA/EVD<br>Fabritastika Gestaltungsatelier AG                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Bildquellen             | Ringier AG, Bilddokumentation<br>Bundesarchiv                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Auflage                 | 20 000 Exemplare                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Vertrieb                | BBL<br>Verkauf Bundespublikationen<br>CH-3003 Bern<br>www.bbl.admin.ch/bundespublikationen<br><br>Erhältlich in den Sprachen Deutsch, Französisch<br>und Italienisch<br>Art.-Nr. 201.353.d                                                                                                                                                                                    |

3003 Bern, März 2005

## Inhalt

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Schengen/Dublin – flüssiger Grenzverkehr, verstärkte Sicherheitszusammenarbeit<br>und effiziente Asylpolitik für die Schweiz..... | 4  |
| Effiziente Kontrollen trotz vereinfachten Grenzübertritts.....                                                                    | 6  |
| Verbrechensbekämpfung mittels gezielter internationaler Zusammenarbeit.....                                                       | 8  |
| Dublin/Eurodac: Entlastung im Asylbereich durch Zusammenarbeit.....                                                               | 10 |
| Ein Visum für ganz Europa – Vorteile für den Tourismusstandort Schweiz.....<br>und für die Sicherheit                             | 12 |
| Rechtshilfe, Massnahmen gegen Waffenmissbrauch und Drogenhandel.....                                                              | 14 |
| Kooperation mit der EU – aber die Schweiz bleibt autonom.....                                                                     | 16 |
| Schengen/Dublin auf einen Blick.....                                                                                              | 18 |

## Schengen/Dublin – flüssiger Grenzverkehr, verstärkte Sicherheitszusammenarbeit und effiziente Asylpolitik für die Schweiz

Die unter dem Kürzel «Schengen/Dublin» bekannte Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz, Polizei, Visa und Asyl weist eine langjährige Entwicklungsgeschichte auf: 1985 von fünf Mitgliedstaaten (D, F, B, NL, LUX) quasi als Versuchsballon gestartet, hat sich Schengen/Dublin in der EU inzwischen als ein effizientes Instrument zur Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen etabliert. Grundidee ist es, den Reiseverkehr innerhalb des «Schengener Raumes» ohne Sicherheitseinbussen zu vereinfachen. Vor diesem Hintergrund werden die Personenkontrollen an den Binnengrenzen (Grenzen zwischen Schengen-Staaten) grundsätzlich aufgehoben, im Gegenzug dazu aber eine Reihe flankierender Massnahmen eingeführt, die die innere Sicherheit stärken (Ausbau der Aussengrenzkontrollen sowie der grenzüberschreitenden Polizei- und Justizzusammenarbeit) und zu einer lastenteiligen Asylpolitik (Dubliner Zuständigkeitsregelung) beitragen sollen.

Heute gehören Schengen/Dublin neben den EU-Mitgliedstaaten auch die Drittstaaten Norwegen und Island an. Die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten sind zur Zeit an Dublin, aber noch nicht an Schengen beteiligt. Zunächst müssen sie nämlich ihre Sicherheitsstandards an das Schengener Niveau anpassen. Erst wenn das Sicherheitsniveau der übrigen Schengen-Staaten erreicht ist, werden die Personengrenzkontrollen an den Binnengrenzen dieser Länder abgebaut.

Die Zusammenarbeit basiert auf der Erkenntnis,

- >> dass die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und die Steuerung der Migrationsströme in Europa wichtige, gemeinsame Anliegen sind, und
- >> dass diese Probleme nur durch ein enges, grenzüberschreitendes Zusammenwirken der zuständigen nationalen Behörden bewältigt werden können.

Bisher war unser Land von dieser Zusammenarbeit in Europa ausgeschlossen. Das hat Nachteile:

- >> für die innere Sicherheit der Schweiz, weil die grenzüberschreitende Kriminalität nur mit einer engen internationalen Zusammenarbeit wirksam bekämpft werden kann – z.B. durch den Online-Austausch internationaler Fahndungsdaten im SIS (Schengener Informationssystem);
- >> für die Schweiz als Asylland, weil unser Land für abgewiesene Asylsuchende zur einzigen Anlaufstelle in Westeuropa wird;

- >> für die Schweiz als Wirtschaftsstandort, weil multinationale Unternehmen in der Schweiz ihre visumpflichtigen Arbeitnehmer nur mit einigem bürokratischem Aufwand auf Geschäftsreise nach Europa entsenden können;
- >> für die Schweiz als Tourismusland, weil Europatouristen für die Einreise in die Schweiz ein zweites Visum brauchen und deshalb oft auf einen Besuch in der Schweiz verzichten.

*«Schengen/Dublin ermöglicht eine effiziente internationale Zusammenarbeit. Dies verbessert die innere Sicherheit und hilft, das Asylwesen zu entlasten.» Markus Notter, Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)*

Die gezielte Kooperation mit unseren europäischen Nachbarn erhöht die Wirksamkeit der schweizerischen Massnahmen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit sowie im Asylbereich. Gleichzeitig erhält die Schweiz die Chance, aktiv an der künftigen Ausgestaltung der gemeinsamen Sicherheitsstrukturen in Europa mitzuwirken. Natürlich ist die Teilnahme an Schengen/Dublin auch mit Kosten verbunden: Die Mehraufwendungen (Beiträge ans EU-Budget, interne Umsetzungskosten) belaufen sich für den Bund im Jahr 2007 auf schätzungsweise 7 Mio. Franken. Für den Fall, dass sich die Schweiz nicht an Schengen/Dublin beteiligt, ist mit jährlichen Mehraufwendungen in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen (da Mehrfachasylgesuche kaum erkannt werden können und deshalb die Verfahren unnötig lange dauern).



■ Schengen Raum

## Effiziente Kontrollen trotz vereinfachten Grenzübertritts

**Der Abbau der systematischen Personenkontrollen auf der Grenzlinie bedeutet keine Öffnung der Schweizer Grenzen. Warenkontrollen bleiben bestehen; auch Personen werden bei polizeilichem Ausgangsverdacht weiterhin kontrolliert. Hinter den Grenzen können die mobilen Kontrollen ausgebaut werden. Alle diese Kontrollen werden zudem dank des Zugriffs auf das europaweite Fahndungssystem SIS effizienter.**

Europa bildet heute einen Wirtschaftsraum, der sich durch eine enge gegenseitige Verflechtung auszeichnet. Die Intensivierung der gegenseitigen Handelsbeziehungen hat zu einer markanten Steigerung der grenzüberschreitenden Mobilität von Personen und Waren geführt. Dies ist auch an der Schweizer Grenze spürbar. Hier werden täglich rund 700 000 Personen und 320 000 Fahrzeuge gezählt. Tendenz steigend.

Die Schengen-Staaten haben ihre nationalen Kontrollsysteme den veränderten Gegebenheiten angepasst. Einerseits haben sie die Grenzkontrollen von den Binnen- an die Aussengrenzen verlagert und dort spürbar verstärkt. Andererseits wurde durch eine Reihe zusätzlicher Massnahmen sichergestellt, dass die innere Sicherheit weiterhin gewährleistet ist. Zu diesen Massnahmen gehören:

- >> die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit der Polizei- und Konsularbehörden;
- >> eine wesentliche Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustausches sowie
- >> die Errichtung eines Systems mobiler Kontrollen im Landesinnern.

*«Mit Schengen finden vermehrt gezielte mobile Kontrollen (Waren- und Personenkontrollen) statt. Diese steigern die Effizienz, da sie zeitlich und örtlich nicht vorhersehbar sind.» Jürg Noth, Chef Grenzwachtkorps*

Auf die Warenkontrollen hat Schengen keinen Einfluss. Weil zwischen der Schweiz und der EU keine Zollunion besteht, werden schweizerische Grenzwächter auch bei einer Teilnahme an Schengen an der Grenze präsent sein und den Warenfluss kontrollieren. Dabei können auch Personen kontrolliert werden. Die gezielte Suche nach mitgeführtem Diebesgut, Drogen und Waffen wird also weiterhin gewährleistet. An der Schweizer Grenze ändert sich somit wenig. Die Kontrollen werden dank Zugriff auf die europaweite Fahndungsdatenbank SIS wirksamer.

Mit Schengen werden systematische, verdachtsunabhängige Personenkontrollen auf der Grenzlinie aufgehoben. Bei einem konkreten polizeilichen Ausgangsverdacht bleiben jedoch Kontrollen weiterhin möglich. Zudem können vermehrte mobile Kontrollen im Landesinnern aufgrund gezielter Lageanalysen durchgeführt werden. Die Schweiz setzt bereits heute 40% ihrer Grenzwächter mobil im rückwärtigen Raum ein. Die Erfahrungen in der Schweiz und im Ausland bestätigen, dass unvorhersehbare Kontrollen und ein effizienter gesamteuropäischer Informationsaustausch die Erfolgsquote erhöhen.

In besonderen Situationen (z.B. während grosser Sportanlässe, internationaler Konferenzen oder Grossdemonstrationen) kann die Schweiz jederzeit wieder systematische Personenkontrollen an der Grenze durchführen.

Die Umgestaltung der Personenkontrollen bedeutet nicht, dass jede beliebige Person in die Schweiz einreisen oder gar hier arbeiten kann. Wer in die Schweiz einreisen will, braucht auch unter Schengen wie bisher gültige Einreisepapiere bzw. eine gültige Arbeits-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Für in der Schweiz lebende Personen ändert sich nichts; eine allgemeine Pflicht, einen Identitätsausweis auf sich zu tragen, wird nicht eingeführt.



## Verbrechensbekämpfung mittels gezielter internationaler Zusammenarbeit

**Ohne intensive Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden im Inland und über die Landesgrenzen hinweg ist eine wirksame Verbrechensbekämpfung heute nicht mehr möglich. Das Schengener System ist daher wichtig für die innere Sicherheit in Europa und bringt auch für die Schweiz einen Fortschritt: Durch den permanenten Austausch der aktuellsten Fahndungsinformationen kann die Aufgriffswahrscheinlichkeit bei gesuchten Personen erheblich gesteigert werden.**

Die grenzüberschreitende Mobilität ist fester Teil unserer modernen Lebensweise. Massnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit können vor diesem Hintergrund nicht mehr nur rein national ausgerichtet sein. Sie sind zunehmend auf eine funktionierende internationale Zusammenarbeit der Justiz-, Polizei- und Grenzschutzbehörden angewiesen. Dabei spielt der Informationsaustausch eine entscheidende Rolle.

*«Wir brauchen den grenzüberschreitenden Austausch von Fahndungsinformationen. Denn: Nur wer weiss, wonach er suchen soll, wird auch fündig.» Robert Steiner, Chef der Kriminalpolizei Wallis*

Schengen bietet hier eine Lösung an: Das SIS (Schengener Informationssystem) versorgt die nationalen Polizei-, Grenz- und Visabehörden fortlaufend mit den aktuellsten Informationen zu polizeilich gesuchten, vermissten oder unerwünschten Personen sowie zu gestohlenen Sachen (wie z.B. Fahrzeugen).

Mit einer Abdeckung von bald 27 Staaten (25 EU-Staaten sowie Norwegen und Island) mit insgesamt fast 500 Millionen Einwohnern wird das SIS zum wichtigsten Fahndungssystem in Europa. Internationale Ausschreibungen laufen in der Praxis der Schengen-Staaten bereits heute hauptsächlich über das SIS. Die Schweiz hat heute keinen Zugang zum SIS. Selbst noch so gut organisierte Kontrollen vermögen daher den Nachteil nicht auszugleichen, dass in der Schweiz ein Zugriff auf die aktuellen SIS-Fahndungsinformationen fehlt.

Das SIS bietet zwei Vorteile:

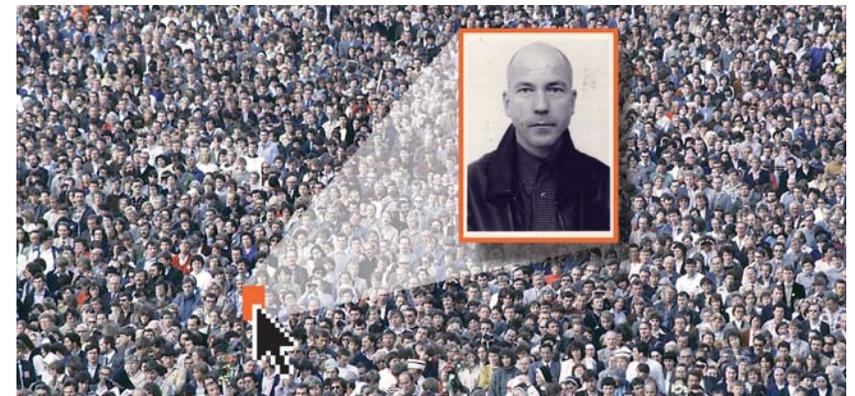
- >> Erstens ermöglicht es die europaweite Verbreitung einer Ausschreibung der nationalen Behörden gewissermassen «per Knopfdruck».
- >> Zweitens erlaubt es den zugriffsberechtigten Behörden, die gespeicherten Daten überall und jederzeit – online – abzufragen.

Dank der Einführung des SIS haben die Fahndungserfolge der Behörden spürbar zugenommen. Beispielsweise in Deutschland haben sich die jährlichen Festnahmen von international ausgeschriebenen Schwerverbrechern vervielfacht. Die Schnelligkeit, mit der Informationen ins SIS eingespielt und abgefragt werden können, erlaubt es, mit der immer mobiler werdenden Kriminalität Schritt zu halten. Ein Beispiel aus der Praxis: Im April 2004 ist ein Mädchenhändler in Stuttgart um 15h02 zur Fahndung im SIS ausgeschrieben worden. Dreieinhalb Stunden später – um 18h30 – konnte er anlässlich einer Verkehrskontrolle im italienischen Ancona festgenommen werden.

Schengen geht aber noch weiter: So kann z.B. die Polizei eines Vertragsstaates einen Verdächtigen über die Landesgrenzen hinaus in andere Schengen-Staaten verfolgen oder beschatten – stets verbunden mit der Pflicht, die national zuständigen Behörden miteinzubeziehen. Damit bleibt die Polizeihochheit der betroffenen Staaten garantiert, ohne dass sich Kriminelle deswegen ihrer Verfolgung durch Flucht über die Landesgrenzen entziehen können.

Einheitliche, strenge Datenschutzregeln wahren die Persönlichkeitsrechte. Zudem schützt die Europäische Menschenrechtskonvention den Bürger zusätzlich vor ungerechtfertigten Eingriffen.

*«Aus Sicht des Datenschutzes bestehen keine Bedenken gegen eine Zusammenarbeit im Bereich Schengen/Dublin. Die Einhaltung der Rechte betroffener Personen wird von unabhängigen Datenschutzinstanzen überwacht.» Hanspeter Thür, Eidg. Datenschutzbeauftragter*



## Dublin/Eurodac: Entlastung im Asylbereich durch Zusammenarbeit

**Dublin und die Fingerabdruck-Datenbank Eurodac schaffen mehr Effizienz im Asylbereich. Mehrfachgesuche in mehreren Staaten Europas sind weit verbreitet. Durch den Anschluss an Dublin können sie auch in der Schweiz erkannt und die Betroffenen ohne lange Verfahren an die zuständigen Staaten überwiesen werden.**

Neben den tatsächlich verfolgten Menschen gelangen zunehmend auch Personen aus rein wirtschaftlichen Motiven nach Europa. Alle Staaten Europas klären die persönliche Bedrohung eines Asylsuchenden oft während Monaten eingehend ab. Asylsuchende, welche die Flüchtlings-eigenschaft nicht erfüllen und deren Rückführung zumutbar und möglich ist, müssen den Aufenthaltsstaat verlassen. Viele abgewiesene Personen tauchen stattdessen unter. Manche von ihnen stellen in einem anderen europäischen Staat ein neues Asylgesuch. Diese aussichtslosen Mehrfachgesuche führen zu einer grossen finanziellen und personellen Belastung der einzelnen Staaten.

Dublin bietet hier eine Lösung an: Dublin sieht vor, dass in der EU jeweils nur noch ein einziger Staat für die Behandlung eines Gesuches und die allfällige Aufnahme eines Asylsuchenden zuständig ist. Wer zuständig ist, bestimmt sich nach zum Voraus festgelegten Kriterien: Zum Beispiel ist dies der Staat, in den der Asylsuchende zuerst eingereist ist, oder der Staat, der eine Einreisebewilligung oder ein Visum erteilt hat. Als Nachweis für die Einreise, z.B. im Falle einer illegalen Einreise über den Seeweg, genügen dabei bereits Indizien.

Der Vollzug der Zuständigkeitsregeln wird durch das Datensystem Eurodac wesentlich verbessert. Darin werden die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden gespeichert. Zudem können auch die Fingerabdrücke von illegalen Einwanderern abgenommen werden. So kann jeder Staat sofort erkennen, ob eine Person bereits erfolglos in einem anderen Staat ein Gesuch gestellt hat. Ist dies der Fall, so kann sie ohne grosse Formalitäten umgehend in diesen Staat zurück geschickt werden. Dieser ist dann auch für die oft zeit- und kostenintensive Rückführung verantwortlich.

Für Asylsuchende, die in der EU abgewiesen wurden, ist die Schweiz derzeit praktisch die einzige Alternative für ein zweites Gesuch innerhalb von Westeuropa. Schätzungsweise sind 20% der Asylgesuche in der Schweiz so genannte Zweitgesuche, auf welche bei einer Beteiligung

an Dublin nicht eingetreten werden müsste. Ohne Anschluss an Dublin müssen wir damit rechnen, dass in Zukunft die Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende weiter steigt und bei uns mehr Gesuche gestellt werden.

*«Dank Dublin/Eurodac kann die Schweiz Zweitgesuche abgewiesener Asylsuchender identifizieren und die Betroffenen an das zuständige Land zurückweisen. Dublin führt – zusätzlich zu den innerstaatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Asylmissbrauchs – zu einer weiteren wichtigen Entlastung unseres Asylsystems.» Eduard Gnesa, Direktor Bundesamt für Migration*

Dublin gewährleistet damit eine bessere Verteilung der Asylsuchenden in Europa. Mit Dublin können im Asylbereich jährliche Mehrausgaben in zweistelliger Millionenhöhe vermieden werden, da Mehrfachgesuche erkannt werden und die Verfahrensdauer entsprechend verkürzt werden kann. Gleichzeitig kann die politische Akzeptanz gegenüber wirklich verfolgten Menschen verbessert werden.



## Ein Visum für ganz Europa – Vorteile für den Tourismusstandort Schweiz und für die Sicherheit

**Mit dem einheitlichen Visum fallen bürokratische Reisehindernisse weg, wovon auch der Tourismusstandort Schweiz profitiert. Die obligatorische Konsultation des SIS vor der Erteilung eines «Schengen-Visums» ermöglicht zudem den europaweiten Vollzug nationaler Einreiseverbote und bringt ein Mehr an Sicherheit.**

Aufgrund der Schengener Visa-Regeln benötigen Touristen und Geschäftsreisende nur noch ein einziges Visum, wenn sie sich für maximal 3 Monate in der EU aufhalten wollen. Das so genannte «Schengen-Visum» ist in allen Schengen-Staaten gültig.

Für einen Abstecher in die Schweiz ist heute ein zusätzliches Visum notwendig. Dieser administrative Mehraufwand bedeutet für potentielle Besucher eine Hemmschwelle und wird damit zu einem Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus. Das betrifft namentlich die Zukunftsmärkte China, Russland und Indien. Zwar erkennt die Schweiz mittlerweile ein «Schengen-Visum» als Einreisevoraussetzung für Angehörige bestimmter Drittstaaten an; sie vertraut damit aber gleichzeitig der Arbeit der Konsularbehörden anderer Länder, ohne in die gesamte Sicherheitszusammenarbeit vor Ort eingebunden zu sein. Umgekehrt erkennt jedoch die EU ein schweizerisches Visum für die Einreise in den Schengen-Raum nicht an, und von der Schweiz ausgesprochene Einreiseverbote bleiben unberücksichtigt. Eine Schengen-Teilnahme der Schweiz stellt demgegenüber sicher,

- >> dass ein für die Schweiz ausgestelltes Visum auch in der EU gilt (und umgekehrt);
- >> dass auch unsere Sicherheitsinteressen (z.B. schweizerische Landesverweise) bei der Ausstellung eines Visums in einem anderen Schengen-Staat dank besonderer Konsultationsverfahren berücksichtigt werden.

Rund 500 000 in der Schweiz lebende Personen, z.B. ausländische Ehepartner oder international Berufstätige, müssen regelmässig ein «Schengen-Visum» beantragen, wenn sie geschäftlich oder privat in ein europäisches Nachbarland reisen möchten. Unter Schengen können sich Drittstaatsangehörige, die einen gültigen Aufenthaltstitel in der Schweiz besitzen, visumsfrei in einen anderen Schengen-Staat begeben: Der nationale Aufenthaltstitel ersetzt das «Schengen-Visum».

*«Von einer Beteiligung an Schengen profitiert der schweizerische Tourismus und aufgrund der Erleichterung des Geschäftsreiseverkehrs auch der Wirtschaftsstandort Schweiz.» Dick Marty, Präsident Schweiz Tourismus*

Die Teilnahme am Schengener Visasystem geht nicht zulasten der Sicherheit. Im Gegenteil: Vor jeder Visumserteilung muss das SIS (Schengener Informationssystem) konsultiert werden. Darin finden sich Informationen aller Schengen-Staaten über Personen, für die kein Visa ausgestellt werden darf (z.B. Ausgewiesene, Kriminelle etc.). Damit wird garantiert, dass in der Schweiz unerwünschte Personen auch in den anderen Schengen-Staaten kein «Schengen-Visum» erhalten – und umgekehrt.

Die gemeinsame Visumserteilung führt zudem zu einer Entlastung der schweizerischen Konsulate. Durch regelmässige Kontakte der konsularischen Vertretungen vor Ort können wertvolle Informationen über die Erschleichung von Visa, die Benutzung gefälschter Dokumente und mögliche Schleppernetze ausgetauscht werden. Dies trägt zu einer wirksamen Bekämpfung der illegalen Migration bei.

Ein «Schengen-Visum» berechtigt nur zu einem kurzfristigen Aufenthalt von bis zu drei Monaten. Die Schengener Visa-Regeln ändern also nichts an den bisherigen Bestimmungen für Langzeitvisa (etwa für längere Aufenthalte oder Niederlassungen). Auch hat Schengen auf die Regeln zur Erteilung von Arbeitsbewilligungen in der Schweiz keinen Einfluss. Die eigentliche Immigrationspolitik bleibt unter Schengen weiterhin allein der Schweiz überlassen.



## Rechtshilfe, Massnahmen gegen Waffenmissbrauch und Drogenhandel

**Das Schengener System erleichtert die Zusammenarbeit der Justizbehörden und der Polizei in vielen konkreten Bereichen, beispielsweise im Kampf gegen den Waffenmissbrauch. Die schweizerische Jagd- und Schützentraktion wird nicht in Frage gestellt.**

Zu den Massnahmen, die auf eine Verbesserung der inneren Sicherheit zielen, zählen auch die Bestimmungen zur Erleichterung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen: Schengen vereinfacht die Zusammenarbeit der Justizbehörden der Schengen-Länder (Gerichte, Untersuchungsbehörden) bei der Verfolgung und Beurteilung von Straftaten. So können die Strafverfolgungsbehörden ohne komplizierte Umwege über die jeweiligen Justizministerien direkt miteinander kommunizieren. Gerichtsurkunden können den Betroffenen direkt zugestellt werden. Des Weiteren sorgen Verbindungsbeamte in den jeweiligen Ländern dafür, dass grenzüberschreitende Ermittlungen nicht durch Sprachbarrieren oder unnötige bürokratische Hürden verzögert werden.

Schengen regelt auch die Rechtshilfe bei Steuerdelikten. Die Schweiz leistete bisher nur bei Steuerbetrug Rechtshilfe. Namentlich auf der Basis des Abkommens über die Betrugsbekämpfung (welches ebenfalls im Rahmen der Bilateralen II ausgehandelt wurde) wird die Schweiz neu auch Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung im Bereich der indirekten Steuern (Verbrauchssteuern, Mehrwertsteuern und Zollabgaben) leisten. Im Bereich der direkten Steuern (Einkommenssteuern) hat die Schweiz unter Schengen demgegenüber eine zeitlich unbefristete Ausnahmeregelung ausgehandelt, die das Bankgeheimnis auch für die Zukunft vertraglich absichert.

*«Mit der Ausnahmeregelung in Schengen bleibt das Bankkündengeheimnis langfristig gesichert. Die verbesserte internationale Rechtshilfe stärkt zudem die Glaubwürdigkeit und Reputation unseres Finanzplatzes.»*

*Pierre G. Mirabaud, Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung*

Schengen sieht zudem gewisse Mindestregeln zur Bekämpfung des Waffen- und Drogenmissbrauchs vor:

>> Schengen erfordert eine teilweise Anpassung des geltenden Waffenrechts. Der nationale Gesetzgeber kann aber bei der Konkretisierung der Vorgaben auf nationale Besonderheiten Rücksicht nehmen. Die Hauptänderung besteht darin, dass für Feuerwaffen die bisherige Unterscheidung zwischen dem Erwerb im Handel und dem Erwerb unter Privaten aufgehoben wird. Entscheidend wird damit nicht mehr die Herkunft, sondern die Art der Schusswaffe sein. Unabhängig davon, woher die Waffe stammt (Händler, Privatperson, Erblasser) gelten die glei-

chen Erwerbsvoraussetzungen: Für verbotene Waffen (z.B. für Serief Feuerwaffen) braucht es eine Ausnahmebewilligung, für bewilligungspflichtige Waffen (z.B. halbautomatische Waffen) einen Waffenerwerbsschein, und meldepflichtige Waffen sind bei der vom Kanton bezeichneten Stelle zu melden (gilt für die überwiegende Mehrzahl der Jagd- und Sportwaffen). Die für waffenerwerbsscheinspflichtige Feuerwaffen verlangte Angabe des Erwerbsgrunds ist ein formales Erfordernis und bedeutet nicht die Einführung eines Bedürfnisnachweises. Schengen stellt deshalb das schweizerische Jagd-, Schützen- und Sammlerwesen nicht in Frage. Der (private) Besitz von Waffen und Munition wird in der Schweiz weiterhin gewährleistet sein. Schliesslich hat Schengen auf die Waffentraditionen des schweizerischen Milizsystems keinen Einfluss. So bleiben etwa das Jungschützenwesen, die Aufbewahrung der persönlichen Waffe im Hause des Wehrpflichtigen und die Abgabe zu Eigentum nach Erfüllung der Dienstpflicht auch unter Schengen erhalten.

>> Bei der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln verpflichtet Schengen die beteiligten Staaten, Mindeststandards einzuhalten. Im Wesentlichen geht es um Grundsätze, die im schweizerischen Recht bereits heute gelten. So müssen z.B. Vermögensgewinne aus Drogendelikten eingezogen oder die Geldwäscherei mit strafrechtlichen Mitteln eingedämmt werden. Besondere Kontrollen sollen zudem beim Drogentourismus angewandt werden (gezielte Ausfuhrkontrollen).



## Kooperation mit der EU – aber die Schweiz bleibt autonom

**Die Zusammenarbeit mit den Staaten der EU ist auch für die künftigen Entwicklungen gesichert. Dabei hat die Schweiz erstmals ein Mitspracherecht bei der Vorbereitung von neuen, schengenrelevanten Erlassen in der EU. Ein formelles Stimmrecht hat sie dagegen nicht.**

Die Schweiz ist Teil Europas. Eine Beteiligung an Schengen/Dublin macht die Schweiz nicht zum Mitglied der EU. Mit einer Teilnahme an Schengen/Dublin soll die Zusammenarbeit mit der EU pragmatisch dort verbessert werden, wo der gegenseitige Nutzen offensichtlich ist.

*«Schengen/Dublin ist eine Chance. Die Schweiz kann - wie Norwegen und Island - ihre Beziehungen auf den Gebieten Asyl, Justiz und innere Sicherheit mit den EU-Staaten vertiefen, ohne gleichzeitig der EU beitreten zu müssen.» Hannes Germann, Mitglied der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates*

Die Abkommen binden die Schweiz in ein erprobtes Konzept zwischenstaatlicher Zusammenarbeit ein, welches die innere Sicherheit stärkt und Asylmissbräuche vermeiden hilft. Gleichzeitig behält die Schweiz die notwendige Gestaltungsfreiheit, um spezifische schweizerische Eigenheiten - wie beispielsweise die föderalistischen Polizeistrukturen - bewahren zu können.

Die Schengener und Dubliner Zusammenarbeit ist auf stetige Modernisierung angelegt. Mit einer Teilnahme an Schengen/Dublin wird die Schweiz daher auch an der künftigen Weiterentwicklung dieses wichtigen europäischen Instrumentariums beteiligt.

Zwei Aspekte sind hierbei von Bedeutung:

- >> Bei der Vorbereitung neuer Rechtsakte erhält die Schweiz unter Schengen/Dublin erstmals die Möglichkeit, auf europäischer Ebene mitzureden. Sie kann ihre Interessen in den Gesetzgebungsprozess der EU einbringen und damit auf den Inhalt der Regelungen Einfluss nehmen (so genanntes «gestaltendes Mitwirkungsrecht»). Demgegenüber hat die Schweiz in den EU-Organen kein formelles Stimmrecht, da sie kein EU-Mitgliedstaat ist.
- >> Die Schweiz entscheidet jedoch in jedem Fall souverän, ob sie einen neuen Rechtsakt der EU übernehmen will. Es gibt keine automatische Übernahme von neuen Rechtsakten. Vielmehr werden der Schweiz lange Fristen eingeräumt, damit sie ihre direktdemokratischen Genehmigungsverfahren vollumfänglich wahren kann. Somit bleibt auch genügend Zeit zur Durchführung einer Volks-

abstimmung, wo eine solche von der Bundesverfassung vorgesehen ist. Der schweizerische Gesetzgeber hat so auch bei der Weiterentwicklung von Schengen und Dublin das letzte Wort.

Lehnt die Schweiz die Übernahme einer Massnahme ab, suchen die Vertragsparteien gemeinsam nach einer angemessenen Lösung zur Weiterführung der Zusammenarbeit unter Schengen/Dublin. Würden durch die Übernahme zentrale Pfeiler unseres Staatswesens betroffen (direkte Demokratie, Föderalismus, Neutralität), hätte die Schweiz im Rahmen eines zusätzlichen Konsultationsmechanismus die Möglichkeit, alternative Lösungsvorschläge auf höchster Ebene zu diskutieren. Wird hier keine Lösung gefunden, werden die Abkommen in letzter Konsequenz beendet. Die schweizerische Autonomie und Souveränität bleiben in jedem Fall gewährleistet.



## Schengen/Dublin auf einen Blick

Die heutigen Lebens- und Wirtschaftsräume enden nicht an den Grenzen der einzelnen Staaten. Die Wirksamkeit nationaler Massnahmen hängt somit immer mehr auch von der Effizienz der internationalen Zusammenarbeit ab. Dies gilt gerade in Bezug auf die innere Sicherheit und das Asylwesen.

Innerhalb Europas bildet Schengen/Dublin ein wichtiges Fundament für die staatsübergreifende Kooperation in diesen Bereichen. Mit einer Beteiligung an Schengen/Dublin erhält die Schweiz Zugang zu einem bewährten System grenzüberschreitender Sicherheits- und Asylzusammenarbeit. Zudem kann sie die künftige Weiterentwicklung des Systems aktiv mitgestalten, ohne gleichzeitig Mitglied der EU werden zu müssen.

### **Die Zusammenarbeit hat den Nachteil,**

- >> dass die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied bei der Verabschiedung künftiger Rechtsakte in den EU-Organen kein formelles Stimmrecht hat; und
- >> dass die Zusammenarbeit mit Kosten verbunden ist: Der Mehraufwand beläuft sich im Jahr 2007 auf schätzungsweise 7 Mio. Franken. Für den Fall, dass sich die Schweiz nicht an Dublin beteiligt, ist mit jährlichen Mehraufwendungen in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen.

### **Die Zusammenarbeit bringt konkrete Vorteile:**

- >> für die Polizei,  
weil Schengen die grenzübergreifende Zusammenarbeit und den gegenseitigen Informationsaustausch massgeblich verbessert.
- >> für die Justiz,  
weil die Schengener Rechtshilferegeln die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden in Fällen mit Auslandsbezug vereinfachen.
- >> im Visabereich,  
weil durch die gegenseitige Konsultation aller beteiligten Staaten vermieden werden soll, dass unerwünschte Personen ein «Schengen-Visum» erhalten.

- >> für den Tourismus,  
weil Europareisende unter Schengen nicht länger ein zweites Visum für die Schweiz brauchen.
- >> beim Grenzübertritt,  
weil Schengen das Reisen erleichtert und gleichzeitig eine moderne, effiziente Kontrolle des Grenzverkehrs ermöglicht.
- >> im Asylwesen,  
weil Dublin wirklich Verfolgten Schutz garantiert, aber aussichtslose Zweitasyilverfahren wirksam verhindert und unser Asylsystem dadurch entlastet.
- >> für den Finanzplatz,  
weil Schengen das Bankgeheimnis für die Zukunft sichert.
- >> für die Schweiz,  
weil die tragenden Grundwerte unseres Landes (Neutralität, direkte Demokratie und föderaler Staatsaufbau) gewahrt bleiben und der Souverän bei der Weiterentwicklung von Schengen/Dublin weiterhin das «letzte Wort» hat.